国外警务智库建设的经验及启示*

薛向君
江苏警官学院江苏现代警务研究中心 南京 210012

摘要：[目的/意义]我国新型公安智库建设正处于起步阶段，在智库定位、管理模式与运作机制等方面存在着亟待解决的问题。[方法/过程]对国外警务智库进行案例研究，弄清智库的界定和分类、智库的内部治理模式和业务运行机制、以及政府决策内外脑之间的对接机制，有助于汲取成熟经验，帮助解决我国新型公安智库建设中遇到的问题。[结果/结论]新型公安智库建设要紧扣公安工作的时代性和发展需求，找准定位，兼顾创新性和独立性，围绕研究、转化和传播等环节，依托公安院校的人才优势和科研优势为公安工作提供智力支撑。

关键词：警务智库;管理体制;运行机制;对接机制;智库建设
分类号：C24

为落实 2015 年 1 月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，建立健全公安决策咨询制度，公安部于 2015 年 6 月印发了《关于加强公安机关新型智库建设的意见》，同年 9 月批准建设首批两个部级智库。目前我国公安智库建设正处于起步阶段，鉴于国外同类智库建设已经有了较为成熟的经验，加之新型公安智库所应具有的国际合作交流功能，有必要对国外警务智库建设的相关经验进行梳理总结，以促进我国新型公安智库的建设。

1 国外警务智库的界定与分类

目前，国内关于国外警务智库的研究几乎处于空白阶段。一方面，现有的各类智库研究报告中均没有关于警务智库的介绍，比如美国宾夕法尼亚大学的《2014 全球智库索引报告》按照研究领域将全球 6600 多所智库分为防御与国家安全、国内经济政策、外交政策和国际事务等 13 大类，却未涵盖任何专门的警务智库；另一方面，关于国外警务智库研究的著作论文更是凤毛麟角，在知网中只搜索到的一篇相关论文①在谈及国外有哪些警务智库时，只是借用美国警务从业者的个人观点，做了些较为深入的个案探讨[1]，这反映出学者们对该主题研究的生疏程度。警务智库研究之所以受到冷落，究其原因，恐怕与警察学滞后的学科地位有着很大的关系。无论作为思想、成果还是作为人才的输出库，智库建设都必须以各学科的基础理论研究和创新作为支撑，否则缺乏扎实深厚的学养基础就会成为无源之水无本之木。然而，尽管目前警务研究方兴未艾，但警察学的学科体系尚有待进一步完善，这无疑制约了人们对警务智库的认同和相关研究的开展。

1.1 国外警务智库的界定

研究国外警务智库，首先要解决的问题是如何界定和发掘警务智库。对“警务智库”的界定离不开“警务”和“智库”两个关键词。目前学界关于“警务”概念的理解有所差异，存在着公、私警务之分，但从智库所承担的政策研究、咨询、解读、评估功能这个层面来看，

---

①该文借用美国密尔沃基警察局警察培训项目负责人詹姆斯·麦吉利斯先生的观点，后者认为美国目前带有警务智库性质的专门组织主要有国家司法研究所、程序司法办公室、司法部司法援助局、国际警察领导者协会和警察基金会。但实际上“国家司法研究所”和“司法部司法援助局”都是“程序司法办公室”的下属机构。值得注意的是，“程序司法办公室”(Office of Justice Programs)应该是该文译者的误译，通过登录该机构的官网、深入分析其职能，笔者认为译为“司法项目办公室”更加准确。

应该把“警务”主要限制为国家警察机关或警察人员为实现预防打击犯罪、维护社会秩序、提供警察服务等职责而从事的各类活动。关于“智库”的界定，国外学者往往较为强调智库的经营性质和研究内容，如美国智库研究的先行者保罗·迪克森认为，智库是“独立的、非营利的政策研究机构”[2]。国内学者则更加突出智库的功能定位，比如上海社科院智库研究中心将其定义为“以公共政策为研究对象，以影响政府决策为研究目标，以公共利益为研究导向，以社会责任为研究准则的专业研究机构”[3]；中国社科院社科评价中心认为，智库是通过自主知识产品对公共政策的制定产生影响的组织[4]。尽管有所侧重，但学者们在智库应该具备的一些基本要素方面看法是一致的，比如智库是一种永久性实体，而非临时为解决问题组成的研究小组或委员会；智库是一个组织，而非自然人；智库研究的目的是为政策服务，而非为学术或技术服务等。这些都有助于我们对警务智库进行判断和筛选。

此外，由于我们探讨国外警务智库的初衷在于对我国新型公安智库建设有所启示，因而在对国外警务智库进行搜索和界定时，还应参考《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中给出的智库定义和评判标准。在此基础上，可以把警务智库界定为：“长期从事警务决策咨询研究并对其产生影响的非营利性实体研究机构，这些机构应该具有健全的治理结构和组织章程，有保障、可持续的资金来源，有一定影响的专业代表人物和专职研究人员，多层次的学术交流平台和成果转化渠道，功能完备的信息采集分析系统，以及开展国际合作交流的良好条件”。

1.2 国外警务智库的分类

由于智库建设并不存在着统一的模式[5]，在对警务智库进行界定之后，还应该对其进行分类，才能够对各类警务智库的共生格局有一个较为清晰全面的认识。目前学界关于智库的分类标准各不相同，除了按照智库的建设规模和研究焦点[6]、发展演化阶段[7]、经营策略模式[8]等方面进行分类外，更多倾向于以智库的组织形式和机构属性为切入点进行分类，比如上海社科院智库研究中心将我国智库分为党政军智库、地方社科院、高校智库和民间智库四类；宾夕法尼亚大学将全球智库分为自治/独立型、准独立型、隶属政府型、准政府型、依附大学型、依附政党型和公司(盈利)型七类。

参考上述分类标准和对警务智库的界定，本文按照国外警务智库不同的组织运作模式、经费来源和人员构成，将其粗略分为以下四类：（1）独立的职业性警务智库。这类智库在组织和机构运行方面独立于政府；不受政府财政支持，经费主要来源于大型基金会、社会捐赠、成员缴纳的会费、以及承担各类委托项目的费用；在人员构成和目标/使命方面具有鲜明的职业特性。典型智库包括(美)警察基金会(非会员制)、国际警察领导者协会(International Association of Chiefs of Police，下文简称 IACP，会员制)、(美)警察行政研究论坛(Police Executive Research Forum，下文简称 PERF，会员制）等。（2）依附大学型/大学联盟型警务智库。这类智库在组织和机构运作上隶属于某所大学或是不同大学组成的联盟；经费主要来自校方或政府拨款，基金会、企业赞助或私人捐助，以及承担各类委托项目的费用；人员多为校内各学科的学者和研究员，与警务部门联系密切。典型智库包括（英）苏格兰警务研究所（Scottish Institute for Policing Research，下文简称 SIPR）、（美）乔治梅森大学循证犯罪政策中心警察研究小组等。（3）综合型智库的内设警务研究部门。这类智库按照母体智库的规章制度组织运作；经费来源于母体智库的预算以及承担各类委托项目的费用；人员构成较为灵活。典型智库包括(美)兰德公司的优质警务研究中心(Center on Quality Policing，下文简称 CQP)、(美）罗素赛琪基金会警务中的种族偏见工作组（Racial Bias in Policing，Russell Sage Foundation)、(英）政策交流的犯罪与司法部（Crime and Justice，Policy Exchange）等。（4）隶属政府的警务政策研究和项目管理机构。这类智库通过立法

或行政组织条例组建，负责决策咨询和/或项目管理；由财政全额拨款。典型智库包括（美）司法部国家司法研究所（National Institute of Justice，下文简称 NIJ）等。需要指出的是，这里之所以把“综合型智库的内设警务研究部门”也纳入研究范围，是因为某些这类研究部门对警务政策和实践产生了不容忽视的影响，比如英国政策交流的犯罪与司法部是英国最早倡导民主警察治理和经选举产生警察与犯罪专员的智库，目前其政策理念已经被英国政府采用，具化为 2011 年的《警察改革与社会责任法》，并于 2012 年 11 月选举产生了首批 41 位警察与犯罪专员（Police and Crime Commissioner 伦敦除外），改变了英国长达半个世纪之久的警察治理架构。此外，如果把“独立的职业性警务智库”、“依附大学型/大学联盟型警务智库”、“综合型智库的内设警务研究部门”视为政府决策所依凭的“外脑”，“隶属政府的警务政策研究和项目管理机构”则往往承担着影响政府决策的“内脑”和连接政府内外脑的“桥梁”作用，也应该纳入研究范围。

2 国外警务智库的管理体制与运行机制

在上述四类警务智库中，除“依附大学型智库”和“综合性智库的内设警务研究部门”在管理体制和运行机制上受制于母体之外，其余几类智库（包括“大学联盟型警务智库”）都有相对独立的管理体制和运行机制，值得研究借鉴。此外，由于作为政府决策外脑的智库在项目申报、资金获取、成果转化与评估、交流合作等方面与辅助政府决策的内脑有着千丝万缕的联系，政府决策内外脑的这种对接机制也应得到关注。

2.1 智库的内部治理与业务运作机制

2.1.1 组织管理体制　尽管名称有所不同，但大体来说国外绝大多数警务智库在组织架构方面都会包含理事会（董事会）、执行委员会和顾问（学术）委员会，按照制度化的规章条例进行管理。其中，理事会负责确定智库的目标使命和价值标准；执行委员会负责智库的日常运作，内部往往细分为行政、项目、财务、联络等部门；顾问委员会负责把握智库研究的前瞻性和方向。比如美国警察基金会由董事会领导，成员从学术、商业、法律、政府、执法和医疗界选举产生；基金会的研究顾问委员会由领先学者和新兴学者以及杰出的实践者组成，每年至少召开两次会议，指导基金会的研究议程，委员一般任期两年，负责通过从事或主持研究，在警务中引入新思想。SIPR 的活动由执行委员会负责协调，成员包括研究所主任和四个研究网络的副主任、苏格兰警察服务机构代表、苏格兰犯罪与司法研究中心代表以及 SIPR 的业务与知识转化经理，向治理董事会负责，后者包括 13 所参与大学的校长以及苏格兰女王陛下警察监察；研究所的国际顾问委员会成员来自英、美、荷兰、挪威等国，负责识别全球性的警务难题，促进彼此间的交流互动。与其他几类智库相比，“隶属政府的警务政策研究和项目管理机构”由于承担着研究和项目管理双重身份，其内设机构往往相对复杂。比如隶属于美国司法部司法项目办公室的 NIJ，由主任办公室和 3 个科学办公室、3 个支持办公室组成。科学办公室按照具体研究领域设置，包括调查与法科学办公室、研究与评估办公室（下设暴力与受害、司法系统、犯罪与犯罪预防三个研究部）以及科技办公室（下设研究部和政策与标准部），由来自社会和行为科学、法科学、物理科学、工程科学等特定学科群的科学家们协作运作；支持办公室则由联络办公室、拨款管理办公室以及业务办公室组成。这种组织模式使 NIJ 的内部结构和工作流程能够与该领域的研究需求和管理优先事项保持一致。

2.1.2 智库文化与价值观　价值观对于组织文化的营造和内部运作来说有着独一无二的重要性，很多蜚声国际的智库都有其特定的组织文化和价值观。兰德公司将“质量和客观性”作为核心价值观，并且制定了相应的制度原则：致力于质量和客观性；避免利益冲突；

致力于诚信、尊重、平等机会和公正；尽责管理财务资源、财产和敏感信息；尊重并遵守法律和监管义务。这些制度原则规范了兰德人所要遵守的核心道德行为标准，是研究人员彼此之间、以及兰德与客户、委托人、利益相关者和公众互动的基础，为其赢得了提供严谨、客观、无党派研究和分析的世界声誉。兰德公司的优质警务研究中心也秉承了这些价值理念，在业界做出了不容忽视的贡献。其他很多国外警务智库也非常注重打造成员共同遵守和践行的价值观。PERF 在其组织章程中规定了如下组织指导原则：研究、实验、通过公共讨论和辩论交流思想是发展警务专业知识的路径；实质性、有目的的学术研究是获得、理解和增加警察管理专业知识的先决条件；维护道德和诚信的最高标准是改善警务所必须的；警察必须在法律制约下向公民负责并接受其问责，公民是警察权威的最终来源；体现在宪法中的原则是警务工作的基础。这些价值观和制度原则不仅规范了智库人员的道德行为，也确保智库能够按照符合其价值判断的方式实现其使命。

2.1.3 战略规划与研究管理机制　为了准确把握现代社会执法和刑事司法系统所面临的问题和挑战，更好地提供决策咨询服务，国外很多警务智库都非常重视战略规划工作，合理定位研究领域和不同阶段的规划重点。CQP 针对政府预算紧缩、警务花费高昂、警察部门的当务之急在于将有限资源发挥出最大优势的现状，将战略目标确定为帮助警察机构提高成本效益、改善警务质量，并将研究重点锁定为最佳实践、绩效评估、技术使用、队伍规划四个相互关联的领域。SIPR 将开展循证警务、促进研究创新、支持职业发展确定为核心战略目标，为此倾力打造了警民关系、证据与调查、教育与领导力、公共保护四大研究网络。在战略规划流程方面，IACP 比较具有代表性（如图 1 所示）：

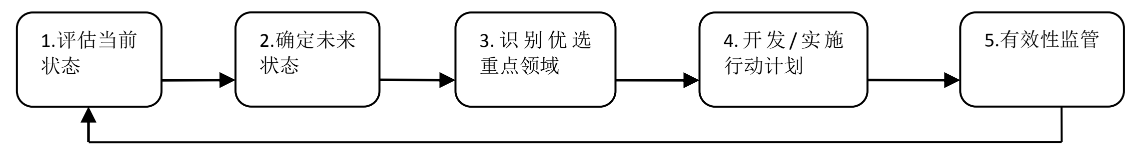


图1 IACP战略规划流程

Figure 1 The Strategic planning process of IACP

具体来说，IACP的战略规划工作由理事会、执行总监和专业人员全面领导，通过与员工、会员、合作伙伴的一系列会议、会谈、沟通和调查来开发战略目标和行动计划。在此过程中，IACP十分注重人员、流程和技术等环节。不仅向员工提供必要的工具和技巧以实现组织的战略目标，而且着力发展与国会、政府、媒体、国际机构、所服务社区的伙伴关系，借以驱动战略的成功实施。鉴于高效的流程将支持战略目标的实现，协会也通过调查评估现有的标准化流程来确定需要额外支持的战略领域。为了使操作更为有效，协会十分注重技术的智能应用。对战略目标实现的有效性监管主要通过进度评估的方式进行，IACP为每个战略目标开发了具体的实施计划，按季度对其进展进行评估，理事会和责任部门会定期审查基线指标和年度目标的落实，并且将战略目标的实现作为人员绩效评估的重要元素。为了确保协会的日常运作和资源配置与总体战略保持一致，理事会对年度预算和资源分配进行审查，听取相关部门关于节省成本和改进流程的意见。为了保持战略计划的适用性，IACP还会根据具体情况对策略进行定期更新。

在项目研究和开发方面，国外警务智库大多重视以下工作：召集有关专家系统收集关于既定项目领域科学发展现状方面的信息，帮助构建知识体系；收集分析其他机构的研究优先事项和相关活动方面的信息，识别潜在的合作机会；对某领域的所有研究活动进行元分析（meta analysis），根据研究结果评估研究项目对该领域的影响；利用先前的研究经验识

别潜在的研究和技术差距，用于开发新的研究项目或指导未来的研究投资组合；利用机构资源形成基于从业人员和决策者需求的创新研究，对其进行形成性测试(Formative testing)，在此基础上为下一步的研究、开发、测试和评价制定战略和研究计划。

2.1.4 人才管理与激励机制　维持一支训练有素的多样化人才队伍在开发和实施智库战略、开展智库的评价和沟通工作中发挥着重要作用。国外很多警务智库都有独具特色的人才管理与激励机制。美国警察基金会主要通过各类执法研究员职务计划吸引和留用人才，该计划对美国有志于警察政策、技术应用、研究和培训开发的执法人员来说意味着提升职业生涯的机会。其中，行政研究员和国际研究员计划主要针对美国和美国以外刑事司法组织中的在职或退休管理人员，这两类研究员负责从事具体项目研究，代表基金会出席会议，形成关于国际背景下警务所面临的紧迫问题的实质性思想片段，任期由基金会主席决定；警务研究员计划则主要针对在职的基层执法人员。作为基金会从业者顾问委员会的成员，这些执法研究员所拥有的专业知识、经验和技能有助于推进基金会的使命，确保基金会的研究建立在全面了解执法组织实际需要的基础上。执法研究员填补了基金会的职位空缺，对警察自身或参与机构来说都无需成本。研究员被分配到相关/相近的知识或技能领域，通过基金会工作人员的指导，有机会与全国公认的警务、警察政策和研究专家合作，增加对警务和公共管理的理解，并能广泛接触基金会方方面面的工作。这种相互的安排不仅使基金会受益匪浅，从中接触并获得了国家警务权威专家的经验，研究员也将带着新技能和各自领域理论与实践方面的全新见解回到所属机构，促进研究成果的直接转化和警察实践的变革发展。

NIJ 主要通过奖学金项目和研究助理奖学金项目(Research Assistantship Program，下文简称 RAP)吸引和汇聚研究人才。NIJ 通过各类奖学金项目向持有任何学科的终端学位并处于职业生涯早期的优秀研究人员提供机会，将其独创性研究和思想推向全国层面；鼓励有前途的博士生在解决紧迫的刑事司法问题上使用评判和创新思维；在解决与 NIJ 工作和公共政策相关的刑事司法问题的研究中，向获奖者提供全职工作机会，以促进刑事司法研究人员和专业人员的职业发展；鼓励任何学科的学生提出对美国刑事司法有直接影响的首创性研究。NIJ 的研究助理奖学金项目旨在为多所签署了 RAP 协议的大学中符合条件的优秀博士生提供实用研究经验和机会。NIJ 向参与大学提供资金，为致力于 NIJ 研究活动的研究助理支付工资、医疗保险和学费减免，奖学金的数量、类型由 NIJ 决定。研究助理由参与大学从注册学生中提名，NIJ 根据其背景和专业知识进行选择，并且对特定领域的候选人有着基本的资格要求，比如候选人必须具有理解统计原理和定量、定性研究方法的数学技能，推理能力，沟通技巧，以及必要的计算机技能等。研究助理经 RAP 管理者审核批准，由 NIJ 工作人员和大学研究生项目主任分配任务，按照规定的目标、任务和优先事项开展工作，职责包括但不限于编译、概括技术或专业文献，协助设计研究策略，参与收集、编写、存储、管理、分析和总结研究数据，构思并起草各类出版物，协助研究传播和推广活动等。研究助理往往任期一年，连任的可能性取决于年中和年度考核、资金的可获得性、以及 NIJ 和研究助理所在大学之间的协议。

2.1.5 合作交流机制　伙伴关系的开发与维护能够帮助智库确定研究议程，获得未来的经费资助，强化智库的业界代言人形象，传播智库的服务价值和研究成果，提升智库的知名度。目前警察基金会已经与剑桥大学警察高中级管理人员项目、国际犯罪分析员协会（International Association of Crime Analysts，IACA）等实体性学术研究机构、非营利组织、会员协会建立了正式合作关系，旨在扩大研究视角，通过创新资源和项目，实现改善警务的共同目标。SIPR 也非常注重伙伴关系的打造。研究所本身就是苏格兰 13 所大学和

苏格兰警察服务机构之间战略协作的结果，不仅受到苏格兰警察、警察管理局、苏格兰基金委员会和参与大学的大力资助，而且和苏格兰政府、议会、女王陛下警务监察署密切合作，旨在借鉴苏格兰高等教育机构内部的知识和技能，为警务中的领导力和专业发展、组织学习提供支持，同时确保联盟大学所承担的各项委托研究项目能够促进苏格兰警务政策的发展。SIPR 的这种警察-学者协作模式不仅为英格兰北部的 N8 警察-学者伙伴关系（N8 Policing Research Partnership）[①]和东米德兰兹警察-学者协作（East Midlands Policing Academic Collaboration，EMPAC）的开展提供了模板，也被荷兰和新西兰警方采纳为发展合作警务研究的模型。除此之外，SIPR 还持续参与了广泛的国内外警务研究者与实践者网络。在国内，主要与苏格兰犯罪与司法研究中心从事合作项目研究。在欧洲，SIPR 是警察机构合作组织(European Police Institutes Collaboration，EPIC)的创始成员，目前主持欧洲犯罪学协会的警务工作组，参与了“关于社区警务和移动技术的地平线 2020 项目”以及由挪威警察大学主持、挪威研究理事会资助的“现代警务趋势”两个重大欧洲项目的研究，在关于“监控受战乱影响的国家的脆弱社区”欧盟警察服务培训计划中也起到了关键作用。在美洲，SIPR 与乔治梅森大学（George Mason University，GMU）循证犯罪政策中心的跨大西洋伙伴关系也在蓬勃发展，除了成功举办过两次关于警务政策和实践的联合研讨会，还于 2016 年在圣安德鲁斯为苏格兰、美国、挪威等国从事警务工作的博士生主办了 SIPR-GMU 国际暑期学校。这些委托研究和知识交流为 SIPR 成员创造了一系列参与警务研究项目的机会，促进了循证警务方法的创新，对 SIPR 的成功及其作为研究者、政策制定者和从业者之间协作范例的卓越警务研究中心的国际声誉来说非常重要。

2.2 政府决策“内外脑”的对接

依托上述管理体制和运行机制，国外很多警务智库独立或合作开展了各类业务活动，包括对委托机构进行数据驱动的项目和策略评估，提供改进建议，推广最佳实践；协助研发部门了解业界需求，评估并测试新技术新方法在试用阶段的影响及其对于改善警务的潜在用途；向警察和刑事司法部门提供问题识别、战略发展、组织和政策设计、执行评估等方面的技术援助；向相关人员和机构提供各类培训，广泛传播智库研究成果，积极促进成果的应用转化，努力营造话语权和在业界的地位和影响。然而，鉴于警务研究的职业特色以及部分领域研究数据的保密性质，作为政府决策外脑的各类警务智库要想充分发挥资政谏言作用，还必须依托与政府内脑的对接机制。在上文关于警务智库的分类中，“隶属政府的警务政策研究和项目管理机构”承担了政府决策的内脑和沟通内外脑的桥梁作用，这类机构往往设置了很多相关职能部门，按照既定的规章制度分工协作。其中，研究与评估部门一般负责开发、从事、指导和监督各类项目的研究与评估活动；行政部门负责规划和管理各项行政业务，包括战略规划、人力资源管理、后勤管理、制定和执行预算、监督合同与采购、审计、数据调用管理、机构间协议、同行审查和招标管理、培训开发与交付等；立项管理部门负责管理项目的拨款与合作协议，对立项者提供技术援助和指导，使其遵守重要的法定、监管、机构规则和指导方针，确保项目能够符合立项的目标要求；联络部门负责研究成果的转化工作，主要通过出版、会议、营销、推广等综合性战略措施，向业界传播研究成果，包括各类实证知识和工具。

政府决策内外脑的对接机制往往通过项目征集或签署合作协议、以及项目管理的方式得以实现，在此方面，NIJ 的相关程序能够给我们带来很多启示（见图 2）：

1.通过利益相关者的参与确定需求

[①] N8 是指英格兰北部 8 个研究密集型大学的联盟：达勒姆、兰开斯特、利兹、利物浦、曼彻斯特、纽卡斯尔、谢菲尔德和约克。

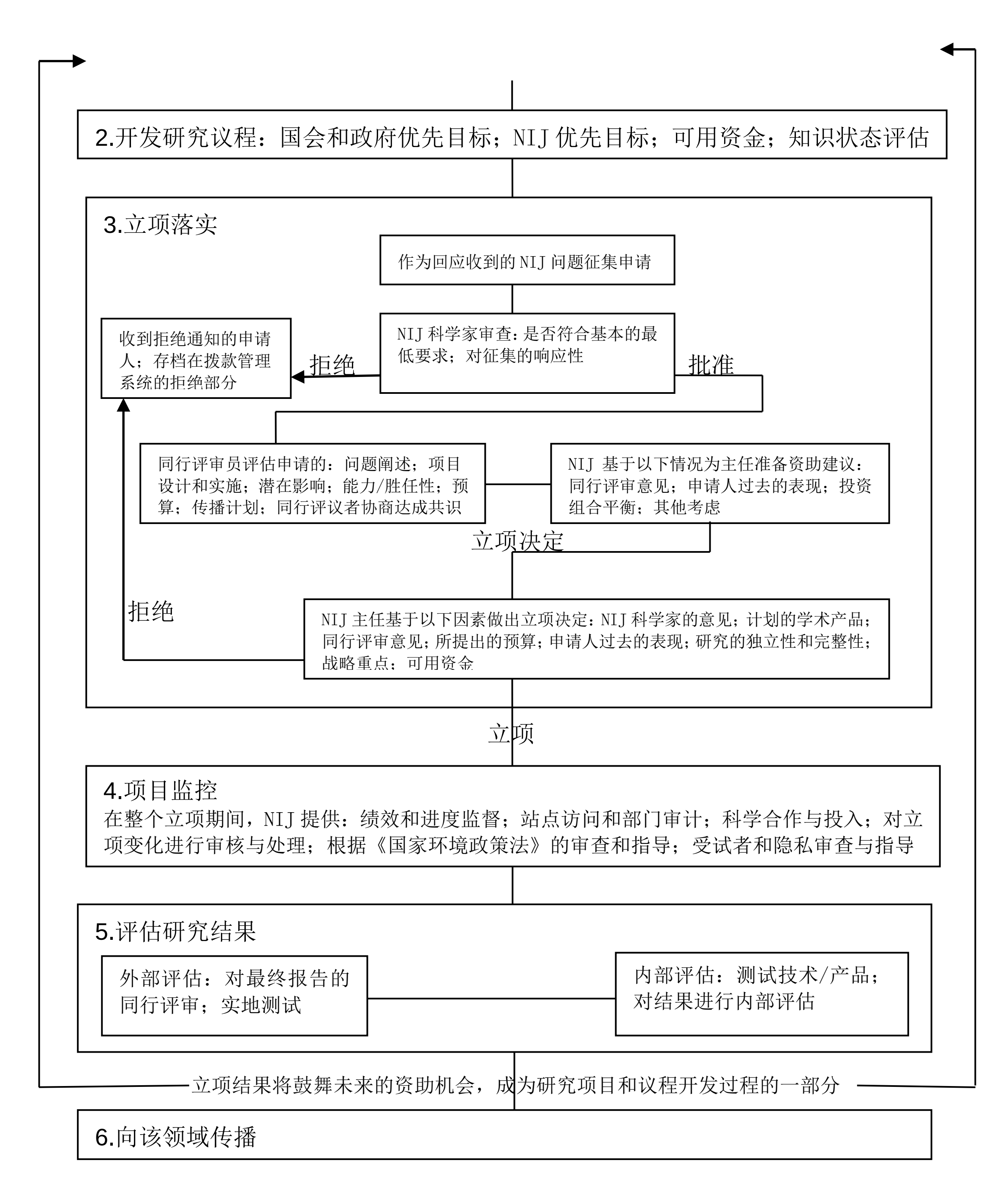


图 2 NIJ 项目管理流程示意图[①]

Figure 2 The flow diagram of NIJ program management

NIJ 一般通过以下途径确定研究需求：与从业者、政策制定者和研究人员接触并使这种做法制度化；通过赞助会议、讲习班和工作组产生丰富的思想交流；资助合作研究以评估和优选业界的技术需求，由此引导未来的研究符合实际需求。其研究议程的开发可以分为非竞争性和竞争性两种，前者主要是 NIJ 的内部研究或者与其他科学组织的合作研究，后者往往通过每年对外征集项目的方式进行。NIJ 绝大多数项目是通过竞争性征集进行立项资助的，2015 财政年度这类项目超过了 85%。所征集的项目申请往往由独立的同行小组进行审查，由 NIJ 内部科学家提出建议，再由 NIJ 主任作出最终立项决定。立项往往以授予拨款（外部研究）

[①] 根据 https://www.nij.gov/about/Pages/research-development-process.aspx 网页上 NIJ 的"研究与开发流程"图以及 NIJ 官网的相关材料绘制此图。

或签署合作协议（内部研究）的方式进行。关于前者，每个项目都分配了一名拨款管理员对其提供技术支持和指导，同时进行深入、主动的拨款监督活动。关于合作协议形式的立项，NIJ 内部的科学家与合作方研究人员就与立项相关的实质性问题进行协作，包括提供援助、指导和协调，参与项目活动等，确保项目获得成功。项目研究的结果由外部同行评议者、NIJ 科学人员或两者共同评估，然后通过多种渠道进行传播，包括研究成果的内部使用，旨在促进研究和评估项目的进一步开发；将研究生成的报告、文章和其他各类出版物纳入国家刑事司法参考咨询服务(National Criminal Justice Reference Service，NCJRS)图书馆和文摘数据库供人们使用；将研究产生的数据提交国家刑事司法数据档案库，使研究者得以测试彼此的结论，验证、精炼或反驳最初的发现；对立项项目评估进行审查评级，并且在 NIJ 资助的“犯罪解决方案”网上发布等。

通过政府决策内外脑的对接机制，各类警务智库不仅实现了研究人员的深度合作与信息资源的交流共享，使警务研究的战略目标更加紧密地契合实践者和政策制定者的现实需要，不断产生极具创新性的警务思想、具有指导性的警务政策和可操作性的警用成果，而且可以利用政府所掌握的各类资源，极大拓宽智库成果的传播和转化渠道，更好地服务于警务研究和警务实战。

3 对我国公安智库建设的启示与思考

目前我国新型公安智库建设正处于起步阶段，智库建设缺乏整体规划，研究缺乏领军人物和杰出人才，公安机关缺乏对智库功能的正确认识。为打破这种局面，必须在智库建设的一些核心问题上统一认识。在此方面，国外警务智库建设的成熟经验可以带给我们很多启示。

3.1 如何准确定位新型公安智库

3.1.1 智库定位要紧扣公安工作的时代性和创新发展需求　国外很多警务智库在进行自我研究定位时，都非常注重准确把握时代赋予警察的职责任务。美国的警察基金会成立于 1970 年，当时美国警务正面临犯罪率飙升、传统警务模式失效、警察合法性受到质疑的问题，基金会因此将通过创新和科学改善警务作为自己的目标使命，旨在依靠科学证据解决刑事司法领域一些最基本、最复杂的问题，依靠创新来开发根植于自身研究或他人研究的有效解决方案。英国政策交流的犯罪与司法部成立时，警察正面临经费紧缩、安全挑战的复杂性日益增加的问题，因而将目标使命确定为帮助警察更加有效、高效、负责地预防犯罪和失序，促进创新和现代的工作方式，利用技术帮助警察创造更加灵活和专业的服务。目前，我国警察所面临的执法和监管环境比以往任何时候更加复杂，公安事业的长远发展受到一些体制性、机制性、保障性问题的影响和制约，成立公安新型智库就是为了着力解决这些重大问题。从公安部的意见来看，对部级智库的职能定位比较清晰，即通过系统性、全局性、战略性、前瞻性研究，服务公安决策咨询和公安实战。为此，智库建设要紧扣公安创新发展需求，把握公安工作未来的发展趋势，聚焦影响公安机关战斗力、制约公安事业发展的突出问题，围绕为公安决策和公安实战服务的主攻方向，及时准确地进行突破性研究，在总结经验的基础上进行理论创新，努力提升公安机关维护国家安全和社会稳定的能力水平。

3.1.2 着力凸显公安智库的创新性　在 2015 年公安部组建两个部级智库之前，承担为公安机关献言建策职能的主要是各级公安机关办公厅（室）及下设研究室（调研室），这类机构作为公安机关的内脑，尽管非常善于把握问题，工作实效性强，产出速度快，但往往规模小、人力有限，多从事临时任务性研究，受领导意图的影响较大；各类公安院校则更多从事学术性研究，注重学科发展，往往与现实脱节，难以指导公安实战或影响公安决策。建设

“新型”公安智库必须符合中办、国办在《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确规定的八条基本标准，尤其是关于“多层次的学术交流平台和成果转化渠道”、“功能完善的信息采集分析系统”、“开展国际合作交流的良好条件”等方面的目标要求，努力探索适应自身特点和发展规律的运作机制；同时尽力规避很多社会智库在研究中存在的重数量、轻质量，重形式传播、轻内容创新等问题，以及流于搭台子、请名人、办论坛等形式主义的做法，努力探索新型公安智库的建设和发展模式。

3.1.3 正确认识公安智库的独立性　关于新型公安智库的独立性，考虑到目前这类智库所独具的核心研究人员的职业性以及研究内容的受限制性（数据资源受到保密级别的限制）等特点，加之两个部级试点智库依托公安院校建立的事实，新型公安智库在管理体制、融资机制等方面依然具有依附性，其相对独立性主要体现在思想观点和运作机制（比如科研任务的组织实施、人事聘用与考核、财务资产管理）等方面。

3.2 公安智库如何服务于公安决策和公安实战

公安智库是全面深化公安改革与发展的重要的思想和知识来源，这既是公安智库的核心优势，也是建设公安智库的主要任务。要想服务于公安决策与实战，智库发展必须围绕研究、转化和传播三个环节下功夫。

3.2.1 找准方向，精选人员，依托科学方法提升研究质量　研究质量是衡量公安智库存在价值的首要标准，为此必须找准研究方向，精选研究人员，依托科学方法。研究一方面要有理论支撑，紧跟学术发展前沿，注重创新和客观性；另一方面，要有强烈的问题意识，重点围绕公安改革与发展中出现的重大战略需求开展前瞻性、针对性、储备性政策研究。要善于总结利用学术界的知识产品、挖掘完善实战部门具有创新亮点的改革措施，从中凝练出新思想、新理念、新思路，提出富有建设性、切实管用的专业化政策建议。人才队伍建设是智库研究取得成功的关键。可以借鉴国外警务智库的成熟做法，通过在全国各级各类公安机关、公安院校或社会高校、科研院所公开招录、择优选聘或选调专/兼职研究人员和研究助理的方式，吸引具有一定研究能力的人才充实智库队伍，实现研究人才在智库和上述各类机构院校之间的双向流动。智库也要善于调动研究人员的积极性，培养其捕捉政策信息的敏感度，通过考核评价和激励机制打破研究人员的思维惯式，鼓励组建研究团队开展协同攻关。在研究方法上，要注重数据资料的积累整合与资源共享，善于利用大数据开展研究。也可以学习借鉴国外警务智库通常采用的各种社会和行为科学研究方法，开展各类实验、准实验和非实验性社会研究。

3.2.2 优化机制，不拘形式，建立拓宽研究成果的转化应用渠道　评判智库研究价值的关键因素在于能否影响公安决策或实践。公安智库可以通过以下途径实现研究成果的转化应用：一是通过委托研究、签署合作协议、开展机构或项目评估等方式，与公安机关建立起长期或短期的协作关系，直接促成研究成果的转化应用。二是利用公安决策内外脑之间的对接机构，间接促成研究成果的转化应用，为此需要组建或改建省/部级的公安政策研究与项目管理机构，建立完善与之配套的各种制度、机制。要打造智库管理信息系统，加强对重大决策咨询课题的规划、征集、统筹和管理，通过项目招标等方式引导智库（外脑）开展研究，减少智库研究的盲目性，增加研究成果的可采用性；要建立重大决策咨询工作的联席会议制度、政策评估制度和政府采买制度，在开展立法建议、政策提案、决策咨询等方面加强与公安智库的沟通联系，高度重视并充分采纳智库提出的合理化建议；要建立智库研究成果的发布平台和报告制度，帮助公安决策机关和实战部门尽快找到所需要的政策方案、以及技术和知识产品。三是依托公安院校开展各级各类培训，直接将智库研究成果转化为一线警察的智

慧和执行力。

3.2.3 传播思想，引导舆论，提升公安智库的影响力和话语权　公安智库要有经营理念和推介意识，善于利用各类媒介进行知识（涉密信息除外）和思想的传播，除了新闻出版、学术会议、论坛报告等传统中介形式，还要利用网络和各类新媒体进行传播；重大事件要及时发声，通过引导公众舆论提升公安智库的影响力和话语权。

3.3 如何依托公安院校建设公安智库

服务实战是公安院校的应有特色和办学导向，发挥人才优势和科研优势为公安工作提供智力支撑是公安院校的重要职责。公安部之所以依托公安院校建设新型智库，原因之一在于进一步深化公安机关和公安院校的协作共建机制，拓展和增强公安院校的功能作用，更好地为公安决策和公安实战服务。为此，公安院校要从警务实战中遇到的热点和难点问题出发，加强与公安实战部门的课题合作以及与其他高校的协同创新。在此方面，SIPR 的警察-学者协作模式可以为我们提供很好的借鉴。由于公安院校现有的职称晋升评定标准和科研评价机制与智库研究成果的评价机制并不对等，国内绝大多数高校教师和研究人员缺乏政策研究的动力，必须通过公安院校自身的制度创新推动其实战化转型。要突破高校开展政策研究现有的体制和机制壁垒，改革所有不利于激发政策研究活力的制度和机制，充分释放创新活力，同时加强制度建设，在制定出台科研管理、成果奖励、经费使用等制度办法方面适当向政策研究方向倾斜。要建立健全与公安实战部门开展合作研究的工作机制，围绕政策研究议题有计划地开展与其他智库、社会高校、科研院所的协同创新，构建内外联合的开放式研究平台，倚重学科优势，整合研究资源，使科研成果尽快转化为警务决策，投入警务实战，释放应用效益。

参考文献：

[1]侯冬尽. 美国警务智库建设情况及启示[J]. 智库理论与实践，2016（3）：35-42.
[2]Paul Dickson. Think Tank[M]. New York: Atheneum, 1971.
[3]上海社科院智库研究中心. 2013 年中国智库报告[M]. 上海：上海社会科学出版社，2014.
[4]荆林波等. 全球智库评价报告（2015）[M]. 北京：中国社会科学出版社，2016.
[5]唐纳德·埃布尔森. 智库能发挥作用吗[M]. 扈喜林 译，上海：上海社会科学院出版社，2010：5-6.
[6]Weidenbaum, M. The Competition of Ideas: the world of the washington think tanks[M]. New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
[7]Struyk, R. J. Managing Think Tanks: Paractical Guidance for Maturing Organizations[M]. Budapest: OSI/LGI, Thes Urban Institute, 2006.
[8]Rich, A. Think tanks, Public policy and the Politics of Expertise[M]. New York: Cambridge University Press, 2006.

Experience and Inspiration from the Construction of Foreign Police Think Tanks

Xue Xiangjun
Jiangsu Modern Police Research Center of Jiangsu Police Institute, Nanjing 210031

Abstract: [Purpose/significance] The out-dated subject status of policeology restricts people's recognition of police think tanks and the development of relevant research. **[Method/process]** This paper defined, classified foreign police think tanks, and made clear their governance model, operational mechanism, and the docking mechanism among different think tanks. **[Result/conclusion]** This paper can help us solve several problems occurring in the construction of our new type of public security think tanks, offering a better service for public security decision-making and practice.

Keywords: police think-tanks management system operating mechanism docking mechanism the construction of think tanks